

# La lucha de la UE contra el actual crimen organizado: un reto esencial... pero difícil

## The EU's fight against today's organised crime: an essential challenge... but a difficult one

**Claudia Jiménez**

Profesora titular de Derecho Internacional Público, Universitat Autònoma de Barcelona; miembro del grupo de investigación MAGELS.  
[claudia.jimenez@uab.cat](mailto:claudia.jimenez@uab.cat)

**Resumen:** Si la lucha contra la delincuencia organizada requiere en general de un elevado grado de cooperación entre los estados, en el caso de la Unión Europea, con un espacio interior sin fronteras para casi todo, esto resulta insoslayable. Los estados miembros, conscientes de ello, han hecho esfuerzos por avanzar juntos en esta lucha. La creación de nuevas herramientas de cooperación y el uso de organismos autónomos como las agencias han sido pasos importantes, pero están lejos de ser suficientes. Para progresar en este sentido, es imprescindible superar el recelo derivado de la defensa de una soberanía hoy en día más imaginaria que real y, sobre todo, es necesaria una mayor armonización de estándares de seguridad, protección de derechos fundamentales y garantías del Estado de derecho que permitan un mayor grado de *confianza mutua*, imprescindible para una acción conjunta más eficaz contra este tipo de delincuencia.

**Palabras clave:** UE, delincuencia organizada, crimen, delitos transfronterizos, cooperación, agenda de seguridad europea

**Abstract:** *The fight against organised crime generally requires a high degree of cooperation between states. In the case of the European Union, whose internal space is borderless on almost every issue, this level of cooperation is unavoidable. Being aware of this, member states have made efforts to move forward in this fight together. The creation of new cooperation tools and the use of certain agencies have been important steps, but are far from enough. To make progress on this issue, it is essential to overcome the distrust grown out of defending a sovereignty that is, today, more imaginary than real and to bring about greater harmonisation of security standards, protection of fundamental rights and guarantees of the rule of law. The resulting increase in mutual trust is crucial for more effective joint action against this type of crime.*

**Key words:** EU, organised crime, cross-border crime, cooperation, European Agenda on Security

*El presente trabajo se inscribe en el marco del proyecto «MAGELS» [El reto del nuevo mapa de las Agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE], ref. DER2012-36009, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.*

## Introducción

La construcción europea es, qué duda cabe, un proceso lento que intenta escribir recto pero que en muchas ocasiones acaba haciéndolo con *renglones torcidos* (e hipotecados). La estrategia en el ámbito de la seguridad, y más concretamente de la lucha contra el crimen organizado, es un ejemplo más de ello. Desde que los estados, por la propia evolución de los acontecimientos, se vieron en la necesidad de tener que ampliar su ámbito de cooperación a temas íntimamente ligados a sus competencias exclusivas y soberanas, se han ido creando en el marco de la UE herramientas y estrategias que se mueven entre el ser y el deber ser. Si bien, por un lado, son conscientes de su necesidad y de que, además, ello requiere de un importante grado de *generosidad y confianza mutua* por su parte, por el otro, y en palabras del Parlamento Europeo, a la hora de la verdad, los celos y la voluntad de mantener el control acaban siempre apareciendo, cuando no primando<sup>1</sup>.

Por si ello no entrañase ya suficiente dificultad, en este caso el *enemigo* a combatir —el crimen organizado— ha evolucionado a lo largo de los años no solo adaptándose a los nuevos tiempos más rápidamente que los mecanismos de cooperación estatal, sino incluso sacando gran provecho de ello, explotando nuevos ámbitos y volviéndose cada vez más camaleónico y escurridizo. De las estructuras clásicas de delincuencia organizada de carácter vertical y territorial, centradas básicamente en actividades delictivas que controlaban mediante el uso o la amenaza de la violencia, se ha pasado en la actualidad a un modelo de «operadores económicos globales» y descentralizados, que funcionan básicamente con espíritu empresarial en función de la oferta y la demanda<sup>2</sup>, que operan mediante redes, siguiendo los principios de oportunidad y ventaja mutua según el caso y que en el aspecto material tienden a diversificar los ámbitos de actuación, que ahora son indistintamente lícitos e ilícitos, materiales o virtuales, en relación con el sector privado o público (Parlamento Europeo, 2012: 5), al cual, dicho sea de paso, corrompen e incluso, en algunas ocasiones, gobiernan.

- 
1. Parlamento Europeo. *Resolución del 23 de octubre de 2013 sobre la delincuencia organizada, la corrupción y el blanqueo de dinero: recomendaciones sobre las acciones o iniciativas que han de llevarse a cabo (informe definitivo)*. Estrasburgo, 2013/2107(INI), 23 de octubre de 2013.
  2. Se dice que la delincuencia organizada actual, a diferencia de la tradicional, ha adoptado la forma del modelo empresarial dinámico que busca satisfacer necesidades —tanto lícitas como ilícitas— del mercado. Ello abarca desde las tradicionales relacionadas con estupefacientes o trata de personas hasta las más modernas como el tratamiento de residuos, el espionaje industrial o las de carácter *online* como tratamiento y venta de datos, apuestas, pagos en red con moneda virtual o venta de medicamentos no homologados, entre otros (Europol, 2015: 8; Parlamento Europeo, 2012: «L»).

Por último, en esta sinopsis panorámica, mención aparte merece la enorme trascendencia que están adquiriendo el vínculo y muchas veces también la confusión que hoy en día existen entre la delincuencia organizada y los grupos terroristas que empiezan a proliferar y actuar en Europa. Las organizaciones terroristas han pasado a ser una de las preocupaciones prioritarias, si no la primera, de los estados y de la Unión, por la evidente amenaza a la seguridad que representan; ello sin duda ha alterado ciertos parámetros de la lucha contra la delincuencia organizada. Así, aunque, por un lado, ha supuesto una mayor atención a alguna de estas estructuras cuando se comprueba su colaboración con grupos terroristas, especialmente en ámbitos como la financiación y el comercio de armas, por el otro, ha supuesto una merma de atención y por ende de recursos a la lucha contra la delincuencia organizada *per se* y una mezcla de iniciativas e instrumentos para combatir ambas amenazas<sup>3</sup>, no siempre válida o recomendable (Calderoni, 2010: 36).

Mientras, el poder de los grupos organizados criminales, lejos de sentirse amenazado, no deja de crecer. Los lucros obtenidos aumentan año tras año y los mecanismos para combatirlos se muestran insuficientes para frenar este crecimiento. La actual estrategia de seguridad interior de la UE de 2010, que ha mantenido entre sus prioridades, como no podía ser de otra manera, la lucha contra el crimen organizado (Consejo Europeo, 2010: 14), pretendía conseguir una mayor eficacia que ayudase a dar un giro a esta tendencia. Pero, como se verá a continuación, sin los consensos y una verdadera confianza mutua entre los estados tanto *ad intra* como *ad extra*, ello se presenta como un reto tan o más inútil que el esfuerzo de Sísifo con su piedra.

## Algunas cifras

Según la Europol –basándose en el informe del SOCTA (*Serious and Organised Crime Threat Assessment*) de 2013–, en los últimos años la delincuencia organizada en Europa ha ampliado su radio de acción tanto en el aspecto material como geográfico, y se calcula que son más de 3.600 las organizaciones delictivas

- 
3. A este respecto, basta echar un vistazo al MEMO 15/4867 de 25 de abril de este año de la Comisión Europea, en el que *presenta* la Agenda Europea de Seguridad para el ciclo 2015-2020. La relevancia del terrorismo respecto a cualquier otro tema relacionado con seguridad y las referencias casi aleatorias a la delincuencia organizada –que aparecen a veces como delincuencia organizada, a veces hablando de delitos transnacionales graves y a veces simplemente refiriéndose a ámbitos materiales delictivos concretos– así lo corroboran.

internacionales que operan en su territorio. De ellas, un 70% tiene una composición y radio de acción heterogéneo; más de un 40% tiene una estructura de redes y más del 30% son grupos pluridelictivos (Europol, 2013: 32).

En el ámbito material y como referencias meramente ejemplificativas de la magnitud de la problemática, según dicho informe, se estima que en la Unión Europea el costo de los negocios de la delincuencia organizada representa más de 670.000 millones de euros anuales. Por su parte, el informe final del *Organised Crime Portfolio Project* de 2015 ha calculado que solo el mercado de ilícitos genera como mínimo unos ingresos de alrededor de 110.000 millones de euros al año, y ello sin incluir ni el tráfico de personas, ni el juego, ni las extorsiones. De dicha cifra, el negocio de la droga se lleva el 25,5% (28.000 millones de euros), mientras que los ingresos provenientes de falsificaciones se calculan en 42.700 millones de euros (casi el 39%) (Transcrime, 2015: 9). Por su parte, según el informe de la comisión especial creada por el Parlamento Europeo aprobado el 23 de octubre de 2013 sobre delincuencia organizada, corrupción y blanqueo de dinero, se ha calculado que la trata de personas —que afecta a todos los estados miembros de la UE— genera anualmente unos beneficios de 25.000 millones de euros. El tráfico de especies salvajes y partes de sus cuerpos con destino a la UE supone unos beneficios de entre 18.000 y 26.000 millones de euros al año. Por otro lado, el tráfico ilegal de cigarrillos hace perder 10.000 millones de euros en impuestos, mientras que los delitos informáticos provocan pérdidas estimadas en 290.000 millones de euros. De hecho, se calcula que la mera incidencia en la salud pública de páginas web que ofrecen medicamentos falsificados a ciudadanos europeos es de 3.000 millones de euros al año.

## **Las dificultades y carencias del modelo actual de la UE ante los nuevos retos**

### **El problema conceptual: ¿qué es el crimen organizado para la UE?**

Conscientes del panorama, los estados miembros empezaron a construir, ya a lo largo de la segunda mitad del siglo xx, herramientas de cooperación internacional a nivel multilateral, regional y bilateral. Según el caso y el grado de confianza existente, alcanzaron interesantes logros instrumentales, pero sin llegar a consensos para el diseño de una estrategia global e integral de la problemática. Ni la vulnerabilidad de la que son perfectamente conscientes, ni la imposibilidad de acabar con el pro-

blema de manera unilateral parecen haber sido suficientes para hacerles primar la colaboración por encima de intereses individuales focalizados en la autoafirmación de sus modelos de actuación y sus particulares estructuras del Estado de derecho. La mejor prueba de ello es la imposibilidad que ha habido ya de partida –y que por desgracia persiste– para simplemente adoptar una definición armonizada y eficaz de «delincuencia organizada», y ello tanto a nivel global como sobre todo dentro del ámbito de una Unión Europea que ha consolidado un espacio interior sin fronteras para *casi* todo, menos para la seguridad.

A nivel global, la Convención de Palermo de 2000<sup>4</sup> supuso, sin duda, un importante paso hacia delante en la lucha contra el crimen organizado, pero puso de manifiesto a la vez lo difícil, si no imposible, que resultaba encontrar una perspectiva común desde la cual abordar la problemática. Siguiendo la línea trazada por la Acción Común 98/733/JAI de la UE adoptada por el Consejo el 21 de diciembre de 1998 –instrumento de referencia internacional para intentar una cierta armonización en la materia–, la Convención introdujo una definición genérica de delincuencia organizada que ha devenido el estándar mínimo internacional. Según dicha definición, prevista en el artículo 2.a., por grupo delictivo organizado se entenderá «un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material». Por su parte, el artículo 2.b., como complemento a lo anterior, estipula que por «delito grave» se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de, al menos, cuatro años o con una pena más grave.

**A nivel global, la Convención de Palermo de 2000 supuso un importante paso hacia delante en la lucha contra el crimen organizado, pero puso de manifiesto a la vez lo difícil, si no imposible, que resultaba encontrar una perspectiva común desde la cual abordar la problemática.**

---

4. La Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, también conocida como Convención de Palermo, de 15 de noviembre de 2000, entró en vigor el 29 de septiembre de 2003 y cuenta en la actualidad con 184 estados parte además de la Unión Europea, que se adhirió el 21 de mayo de 2004. La Convención se ha visto complementada en la actualidad con tres protocolos adicionales de carácter temático: el primero dedicado a la trata de personas, el segundo dedicado al tráfico ilegal de migrantes y el tercero relativo a las armas de fuego. Naciones Unidas. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000 mediante Resolución A/RES/55/25. Palermo, Italia.

Se trata, como ha sido señalado reiteradamente por la doctrina especializada en la materia, de una definición de mínimos, extremadamente vaga y centrada en criterios básicamente cuantitativos. A ello hay que sumar el hecho de que, a la hora de delimitar los tipos delictivos en el artículo 5, la Convención *acumula* en lugar de optar por una de las dos aproximaciones doctrinales existentes en relación con la delincuencia organizada: el modelo anglosajón de la «conspiración» (art. 5.a.i) y el modelo continental basado en la «asociación» (art. 5.a.ii) (McClean, 2007: 62). En definitiva, es una delimitación efectuada a partir no tanto de las características de la organización, sino de las posibles actividades delictivas, las cuales, por si esto fuera poco preciso, se determinarán no por una tipología sino por un criterio cuantitativo: el de la pena sobre actividades delictivas –delitos con condenas de mínimo cuatro años–, con lo que cabe perfectamente la posibilidad de que unas mismas conductas, dependiendo de los códigos penales de cada Estado, entren o no en la tipología.

No es este el lugar para hacer un análisis de la definición de la Convención de Palermo, de su oportunidad y relevancia internacional teniendo en cuenta su carácter *global*, ni de sus pros (Hauck y Peterke, 2010) y contras (McClean, 2007; Smith, 2009), aspectos por lo demás ampliamente analizados por la doctrina. Simplemente se quieren poner de relieve las dificultades de delimitación que a escala global hacen muy difícil el diseño de una estrategia integral de cooperación para combatir... ¿el qué?

La plena conciencia de esta problemática y de la imperiosa necesidad de avanzar en la armonización y la dotación de mecanismos para luchar contra la delincuencia organizada, unida a las particulares características del espacio europeo y las herramientas con las que ya se contaba en el año 2000 para actuar de manera más eficaz<sup>5</sup>, llevaron a la Comisión a preparar y presentar una propuesta de decisión marco que incluía una definición. Pero dicha propuesta, enmendada constructivamente por el Parlamento Europeo y tras pasar por el tamiz del Consejo, dejó un texto que, en opinión de la propia Comisión y de algunos estados miembros, poco o nada iba a ayudar a una mayor claridad en la línea a seguir<sup>6</sup>.

---

5. Recuérdese que para entonces acababa de entrar en vigor el Tratado de Ámsterdam (1999) que amplió los objetivos de la Unión incluyendo la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (art. 2), aunque no *comunitarizó* la cooperación policial y judicial en materia penal, que quedó recogida en lo que se conoce como «el tercer pilar».

6. Declaración que consta en el anexo A, del Anexo a la propuesta final de la Decisión Marco aprobada por el Consejo el 10 de Mayo de 2006, Consejo de la Unión Europea. *Revisión y aprobación de la propuesta de Decisión Marco relativa a la Delincuencia Organizada*. Bruselas, Doc. 9067/06, 10 de mayo de 2006.

La Decisión Marco 2008/841/JAI<sup>7</sup>, que en contra de la opinión de la Comisión y el Parlamento finalmente entró en vigor y aún rige en la Unión, incluye una definición en negativo más que en positivo (Calderoni, 2012: 1.372) y mantiene, al igual que la Convención de Palermo, la opción de criminalizar la «asociación» y/o la «conspiración», a diferencia de la propuesta original de la Comisión que había optado por una armonización basándose en un solo modelo: el continental.

El problema de la definición –o, mejor dicho, de la falta de ella–, lejos de ser estrictamente semántico, plantea serias dificultades a la hora de intentar construir una política europea común en la lucha contra la delincuencia organizada, puesto que impide elaborar una estrategia integral atendiendo a la *estructura* de la organización, que en definitiva es lo que distingue a dicha actividad criminal de las demás<sup>8</sup>. Y ello tampoco se intenta remediar con una actuación (con)centrada en los tipos delictivos, puesto que en la Decisión –al igual que la Convención de Palermo– se continúa acudiendo a la pena superior a cuatro años, según lo establezca cada Estado, como criterio que define los tipos delictivos (art. 1.1). De ahí que no sean de extrañar las múltiples críticas recibidas y lo poco operativa que ha resultado esta Decisión en la práctica, al menos en lo que a armonización para la lucha contra el crimen organizado se refiere<sup>9</sup>. Los calificativos de «relativamente vaga», «impacto modesto» o «escaso valor» son habituales (Mitsilegas, 2011b: 15-16) y ello tanto en el análisis individual como incluso cuando se compara con los estándares internacionales fijados por la Convención de Palermo, con alcance –y, por tanto, necesidad de consenso– universal. De hecho, solo en el análisis relativo a la definición de organización criminal, el estudio encargado por la Comisión Europea para valorar el grado de transposición señaló que entre

7. Consejo de la Unión Europea. *Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo de 24 de octubre de 2008*. Bruselas, DOUE L 300/42, 11 de noviembre de 2008.

8. Aunque no hay consenso en y entre las doctrinas criminológica, sociológica, jurídica y política sobre la definición de «delincuencia organizada» –Klaus von Lampe en su página web lleva recogidas más de 180 acepciones distintas–, sí que existe cierto consenso sobre determinadas características que servirían para delimitarla. Estas son: la creación por parte de un grupo de individuos de una estructura permanente creada por y para preparar y efectuar actividades delictivas, con una distribución del trabajo, unas normas y un sistema «disciplinario» propio y la finalidad de obtener beneficios económicos o de otra índole. Cuando dicha estructura se dedica a actividades delictivas o, para llevar a cabo sus actividades, actúa en más de un Estado, estamos en presencia del crimen organizado transnacional. Sobre las posibles definiciones, véase <http://www.organized-crime.de/organizedcrimedefinitions.htm#coe>

9. Según el informe de 2015 presentado a la Comisión Europea sobre la implementación de la Decisión Marco, la gran mayoría de los estados parte (20) ya cumplía con los estándares mínimos requeridos de tipificación de participación en una organización delictiva previsto en la Decisión antes de su adopción, y los restantes ocho se limitaron a modificar su legislación siguiendo las directrices de la introducción de la Decisión (Levi, 2014: vi).



los estados miembros hay una gran disparidad al respecto, desde la muy amplia concepción de Alemania y Países Bajos a una muy precisa y concreta como sucede en los casos de Croacia y Lituania, lo cual, en palabras del informe, «podría dar lugar a dificultades prácticas en su aplicación» (Levi, 2014: 189).

Por suerte, y aunque parezca paradójico, la Decisión Marco 2008/841/JAI no es ni mucho menos el único mecanismo –de hecho ni siquiera es el más importante– diseñado por la UE para combatir el crimen organizado internacional. La acción europea tanto interior como exterior en esta materia viene de mucho antes y va mucho más allá. No obstante, al igual que sucedía a nivel internacional hasta la Convención de Palermo, su acción se ha centrado no en el quién sino en el qué<sup>10</sup>. De aquí que, aunque con reservas, se pueda afirmar que la deficiente delimitación conceptual de la UE se ha visto en cierta medida subsanada por estrategias, mecanismos y actuaciones que giran en torno a la lucha contra delitos transnacionales concretos y que, en esa medida, en la práctica, han permitido activar herramientas útiles para combatir indirectamente las estructuras criminales que los cometen. En esta línea, merecen una especial mención las actuaciones de lucha contra determinadas actividades delictivas como el tráfico ilícito de estupefacientes, las redes de trata de seres humanos, el blanqueo de dinero o las redes de inmigración clandestina, entre otras; todas ellas actividades delictivas que están en la base de la creación de ciertos marcos institucionales –como Europol<sup>11</sup> o Eurojust<sup>12</sup>– y en el diseño de estrategias sectoriales a partir de los programas de Tampere, La Haya y Estocolmo, como se verá a continuación.

---

10. Ejemplos de marcos de cooperación en función de la materia y no del sujeto delictivo a nivel internacional son, entre otros, los relativos a la trata de personas (1951), el tráfico de estupefacientes (de 1961 y reformado en 1972), el de sustancias psicotrópicas (1971), el tráfico ilícito de bienes culturales (1970) o, ya a nivel europeo, el relativo al blanqueo de capitales del Consejo de Europa (1990), todos ellos anteriores a la Convención de Palermo, dedicada al fenómeno de la delincuencia organizada como tal. Estos tratados implicaron ya en su momento reformas en códigos penales y en la instrucción de sumarios, además de establecer modelos de cooperación internacional en materia penal.

11. A partir de lo dispuesto en los artículos K1-3 del Tratado de Maastricht, en 1995 los estados miembros crearon, vía tratado internacional, la Europol (Oficina Europea de Policía), para mejorar la cooperación policial entre ellos. Dicha agencia entró en pleno funcionamiento en 1999, una vez se obtuvieron todas las ratificaciones necesarias. Desde entonces ha actuado como eje de la cooperación policial a nivel europeo, ampliando progresivamente el ámbito de sus competencias. En 2010 entró en vigor la Decisión del Consejo que la dotó de su actual marco legal, siendo desde entonces una agencia de la UE de pleno derecho.

12. Eurojust, creada por la Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 sobre la base jurídica de los artículos 31 y 34.2. c) del TUE (versión anterior a la reforma de Lisboa), tiene como objeto reforzar la efectividad de las autoridades nacionales en la investigación y persecución de las formas graves de delincuencia organizada y transfronteriza, mediante la coordinación y cooperación intergubernamental.



## ¿Qué decir de las medidas para atajar este tipo de delincuencia?

Desde el inicio de la formalización de la cooperación policial y judicial en materia penal, con el Tratado de Maastricht de 1992 y su consolidación con la creación del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia (ELSJ) a partir de Ámsterdam, en 1997, se puso de manifiesto que el diseño de políticas para luchar contra la delincuencia organizada era vital, pero no sencillo. Así, aunque desde el Consejo Europeo de Tampere de 1999 hasta el plan de acción de Estocolmo –recientemente revisado por el Consejo Europeo de 2014– no cabe duda de que se trata de un tema prioritario, no es menos cierto que, a la hora de dotarse de mecanismos, los estados se han venido mostrando activos pero no necesariamente solidarios, ni coherentes. Ello se ha visualizado, por ejemplo, en la disgregación que en el Tratado de Ámsterdam se hizo de los contenidos del ELSJ, entre el título iv del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) y el título vi del Tratado de la Unión Europea (TUE), con competencias e instrumentos totalmente diferentes según se interpretase que eran medidas derivadas de la supresión de controles fronterizos intracomunitarios o actuaciones de cooperación en materia penal, en donde, por cierto, quedó enmarcada la lucha contra la delincuencia organizada como tal (art. 29 del TUE). De ahí que el marco referencial en el ámbito de instrumentos deba ser, en primer lugar, la Decisión Marco 2008/841/JAI dedicada explícitamente a estas estructuras y cuya valoración va en consonancia con la ya ofrecida en relación con la definición. Y ello porque, por un lado, algunas de las medidas ya existían a nivel interno –incluso con estándares más elevados– y, por el otro, porque a la hora de plantear modificaciones o nuevas regulaciones, su carácter opcional ha permitido a los estados miembros hacer primar criterios nacionales o de oportunidad para valorar y efectuar su posible transposición o incluso, una vez implementadas, su utilización, lo que de facto ha supuesto una *no* armonización<sup>13</sup>.

Ahora bien, como ya se ha mencionado, a la hora de hacer un balance de las medidas adoptadas para luchar contra la delincuencia organizada, deben valorarse también los numerosos mecanismos y actuaciones que con distintas bases jurídicas han girado en torno a actuaciones delictivas graves, llegando incluso en ocasiones a mencionar y/o abordar la organización criminal autora de las mismas. Al hacerlo

---

13. Estudios para la Comisión han tenido que realizar un gran esfuerzo para simplemente *localizar* en las legislaciones nacionales las posibles equivalencias en la transposición, poniendo de manifiesto, de paso, las importantes diferencias que hay entre ellas (Levi, 2014).

así, no puede negarse que, especialmente a partir de la creación de Eurojust en 2002, en el seno de la UE se produjo en términos generales un salto cualitativo en los mecanismos de cooperación para combatir el crimen organizado. Se hizo, no obstante, mediante la indistinta utilización de referencias a las estructuras delictivas y/o a crímenes transfronterizos graves objeto de una regulación específica, acudiendo para ello a diversas fórmulas e instrumentos jurídicos en función del pilar en donde se enmarcaban. De hecho, esta dinámica ha sido una constante que, finalmente, si bien no se arregló, al menos sí se ordenó en el Tratado de Lisboa. En dicho tratado, la delincuencia organizada pasó a ser, al igual que el terrorismo, uno más de los ámbitos delictivos de especial gravedad y dimensión transfronteriza que, además, ahora se *lisboniza*<sup>14</sup>. Por tanto, a partir del nuevo marco de 2007, la delincuencia organizada, tal y como se prevé en el actual Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), figura junto con una serie de tipologías de delitos concretos, muchos de ellos propios de su actividad ilegal como el narcotráfico, el blanqueo de capitales, el comercio de armas, la trata de seres humanos, la explotación sexual, la falsificación, la corrupción o la delincuencia informática (TFUE, art. 83). Todo ello sin contar, además, con la gran proliferación de acciones específicamente dedicadas a la lucha contra el terrorismo –también citado en el artículo 83–, que en los últimos años se han multiplicado y que en más de una ocasión incluyen también referencias a la delincuencia organizada.

En consecuencia, como se desprende de este nuevo marco normativo, la categorización y la *lisbonización* suponen una mejora pero no implican la homogeneización de todo el enorme entramado de acciones y herramientas relacionadas con el crimen organizado que a lo largo de los años han ido construyéndose de manera separada. Es más, se puede afirmar que con su enumeración de crímenes, de hecho, el Tratado de Lisboa reafirma este entramado. Este enfoque, más centrado en el qué que en el quién, es el que se extrae también de las directrices fijadas por el Consejo en la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, de 2010, en el marco del programa de Estocolmo (Consejo Europeo, 2010) en relación con el tratamiento de la delincuencia organizada por parte de la Unión, que por cierto está siendo objeto de una revisión que se comentará más adelante<sup>15</sup>.

---

14. Con el término *lisbonizarse* se quiere señalar que, a partir del Tratado de Lisboa y la desaparición de los «pilares», estas materias dejan de ser objeto de cooperación intergubernamental para pasar a ser objeto de integración.

15. Revisión efectuada en el Consejo Europeo de junio de 2014 y que en el ámbito de seguridad ya cuenta con una propuesta de despliegue por parte de la Comisión, tal y como consta en su comunicado de prensa de 28 de abril de 2015: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4865\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4865_es.htm) [Fecha de consulta: 25.05.2015].

A partir de dichas directrices y de alguna otra emanada de estrategias y subestrategias materiales en el ámbito de seguridad interior (drogas, tráfico de personas, etc.), la Unión ha ido trabajando a nivel interno, por un lado, en la armonización de legislaciones –o al menos la fijación de unos estándares comunes– y, por el otro, en la creación de nuevas herramientas y mecanismos de cooperación en la investigación y persecución de los delitos, incluyendo órganos de ejecución. Precisamente estos últimos han sido, en algunos ámbitos, parte esencial de los progresos más importantes. Hay que destacar aquí el papel crucial de las agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (agencias del ELSJ) que se han ido creando: el innegable valor añadido en la lucha contra la delincuencia transnacional de las ya citadas Europol (para la coordinación policial) o Eurojust (coordinación judicial penal) se ha visto acompañado de la labor también importante de otras agencias como la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión (Frontex); la Escuela Europea de Policía (CEPOL, por sus siglas en francés), para la formación policial; la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF, por sus siglas en francés), o el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), centrado en la recopilación e intercambio de información de temas relacionados con las drogas. Su elevado grado de autonomía operativa y la atribución de funciones cada vez mayor han agilizado mucho la aplicación de las diversas estrategias que la UE ha venido diseñando tanto en la lucha contra la delincuencia organizada como en algunos ámbitos en los que esta se mueve. La principal crítica es quizá precisamente esa autonomía, a veces ajena a controles que ejerzan de contrapeso a posibles excesos en una temática tan delicada y propensa a estar al límite del respeto de los derechos fundamentales.

En cuanto a acciones armonizadoras, entre las medidas adoptadas cabe destacar, por encima de las demás, la orden de arresto europea de 2002; la nueva Directiva sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la UE, de abril de 2014, que viene a completar las anteriores decisiones marco de 2001, 2003, 2005 y 2006, consideradas por la propia Comisión como no suficientemente eficaces, y la Decisión Marco de 2008 relativa al exhorto europeo en materia penal. Junto a ellas se han de señalar también las relativas a armonización desde el punto de vista material en ámbitos como el tráfico de personas (la Directiva sobre explotación sexual de menores y pornografía infantil de 2011, Directiva relativa al tráfico de personas, también de 2011, y la Decisión de 2006 que implementa el Protocolo contra el tráfico ilícito de inmigrantes); la delincuencia medioambiental (Directiva de 2008 para la sanción del delito medioambiental); el delito económico (Directiva de 2005 sobre blanqueo de capitales); el delito informático (Estrategia de ciberseguridad y Directiva de 2013), y la actuación ya clásica en relación con la lucha contra el tráfico ilícito de drogas (por

ejemplo, entre muchos otros, el último plan de acción 2013-2016 y la Decisión Marco de 2004 para la armonización mínima de delitos).

Por otro lado, a nivel operativo, amén de la imprescindible labor efectuada en el día a día por las agencias del ELSJ –que son, sin duda, la nota distintiva más importante de la UE en materia de cooperación en la lucha contra la delincuencia–, destaca el valor que las instituciones han dado al ciclo de políticas (*policy cycle*); las redes de coordinación como, por ejemplo, la Red Judicial Europea o la Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD); la creación de equipos conjuntos de investigación previstos en la Convención de 2000, la Decisión Marco de 2002 y, sobre todo, en el Manual para la Constitución de Equipos Conjuntos de Investigación, aprobado por Europol y Eurojust en su versión de 2011; la ayuda mutua entre autoridades judiciales, policiales y aduaneras del Convenio de 2000 que complementa el Convenio de 1959 del Consejo de

**La buena noticia es que la lucha contra la delincuencia organizada no se circunscribe a la Decisión Marco de 2008; la mala noticia es que, en el caso de la delincuencia organizada, las actuaciones no están centralizadas.**

Europa; así como la utilización de datos mediante el ECRIS (*European criminal record system*) y la continua formación conjunta de cuerpos de policía especializados a través de la CEPOL.

Como se puede deducir de los ejemplos arriba citados, la buena noticia es que, como se ha visto, la lucha contra la delincuencia organizada no se circunscribe a la Decisión Marco de 2008. Pero la mala noticia es que, en el caso de la delincuencia organizada, las actuaciones no están centralizadas; son básicamente sectoriales y con diferentes instrumentos según la base competencial a la que se pueda acudir, por lo que su efecto sobre el crimen organizado como tal es tangencial. De hecho, más que combatirlo, lo que hacen es *molestarlo*, puesto que al tratarse de estructuras con fines no limitados a una determinada actividad delictiva, en los casos en que la actuación policial y judicial sean realmente efectivas en un sector, lo lógico es pensar que aquella organización delictiva simplemente cambiara de actividad, como ya hace ahora en función de la rentabilidad. Pero además, esta manera de actuar –con estrategias y planes de acción específicos para cada ámbito material e incluso con distinta base jurídica según se enmarquen en el mercado interior o la cooperación penal, con un conjunto cada vez más espeso de actores, con actos normativos y herramientas informales poco o nada sistematizados y que en no raras ocasiones vienen determinados más por la presión de la actualidad que por una política global y estructurada– tiene como consecuencia una dispersión tal que resulta poco efectiva para el fin propuesto, especialmente en lo relativo a la delincuencia que, ella sí, es y está organizada.

## **La cooperación con terceros en la lucha contra la delincuencia organizada: clave para una acción exitosa**

Por último, otro factor que nos parece imprescindible tratar a la hora de realizar una valoración sobre la actuación de la UE en la lucha contra la delincuencia organizada es la cooperación con terceros. Como se apuntaba en la Estrategia de Seguridad Interior de 2010 (Consejo Europeo, 2010: 8), todo el esfuerzo normativo y operativo antes descrito perdería gran parte de su sentido en lo que a la delincuencia internacional se refiere si no va acompañado de una cooperación transfronteriza con terceros que, sin llegar a tener que alcanzar el grado de complejidad del entramado a nivel interno antes señalado, sí sirva al menos para evitar fugas y hacer de la acción interior una política medianamente eficaz. Por ello no es de extrañar que, de hecho, esta cooperación tenga tanta o más tradición que la actuación a nivel interno. Así, la UE desde hace tiempo ha venido practicando lo que se conoce como una «aproximación por capas» en virtud de la cual participa –y de manera muy activa– en las estrategias que buscan una cooperación a nivel global o regional, a la vez que intenta diseñar estrategias bilaterales con algunos estados que considera clave, eso sí, con mejor o peor fortuna (Carrapico, 2013: 466).

A escala global, recordemos aquí que la UE no solo fue un activo negociador de la Convención de Palermo de 2000, a la que luego, en 2004, se unió, sino que desde entonces ha ido ratificando también los protocolos que la han complementado: el Protocolo contra el tráfico ilícito de emigrantes por tierra, mar y aire y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, ambos de 2000 y a los que se adhirió en 2006, además del Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego de 2001, al que se ha adherido en 2014. A ello se debe sumar también su pertenencia desde 2008 a la Convención del año 2003 contra la corrupción, y la estrecha colaboración de la Unión y/o de sus agencias con los organismos de Naciones Unidas, el Consejo de Europa y otras organizaciones como el Grupo de acción financiera en contra del lavado de dinero (FATF, por sus siglas en inglés), la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización de los Estados Americanos (OEA) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Con estos organismos han diseñado la UE y/o sus agencias estrategias conjuntas e incluso, con algunos, han establecido acuerdos de trabajo. Este último es el caso de los acuerdos alcanzados por Europol, Eurojust o el OEDT con Interpol, la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en el marco de Naciones Unidas; el Grupo Pompidou o el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), dentro del Consejo de Europa; la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas

(CICAD) o la Comunidad de Policías de América (AMERIPOL) de la OEA, e incluso la Organización Mundial del Comercio (OMC), por citar algunas (Pi y Zapater, 2014: 175). Todos estos actos, unidos a las estrategias, diálogos informales generales y temáticos en los que participa<sup>16</sup>, así como a los programas operativos<sup>17</sup> en los que interviene, ponen de relieve el interés de la Unión y sus agencias no solo por formar parte integral del sistema global de cooperación, sino incluso por ser protagonistas en el diseño del mismo.

Por ello, siguiendo lo manifestado tanto por Renard como por Carrapico, no deja de sorprender que, siendo la cooperación con terceros tan relevante y calificándose como factor prioritario por la propia Unión en sus diversas estrategias contra el crimen organizado o en ciertos ámbitos materiales –véase la actual Agenda Europea de Seguridad–, a nivel presupuestario la dotación económica para llevarla a cabo haya sido hasta ahora una mínima fracción de la partida dedicada al programa de prevención y lucha contra la delincuencia organizada (Renard, 2014: 11). Igualmente paradójico resulta el hecho de que, a nivel material, las medidas y acuerdos adoptados tengan aún menos conexión entre ellos que las medidas internas, demostrando una falta de estrategia integral al respecto (Carrapico, 2013: 461) que en ocasiones acaba generando duplicidades, cuando no complicaciones, especialmente a nivel competencial.

Y si esta es la situación a escala global y regional, a nivel bilateral el tema no está mucho mejor. El papel fundamental que tiene en esta área el principio de confianza mutua hace y justifica que las relaciones sean enormemente desiguales según el interlocutor. Los estudios arriba citados ponen de relieve la discrepancia que hay ya de partida en las diferentes estrategias y planes de acción entre los considerados «socios clave» (*key partners*), «estados prioritarios» (*priority third countries*) o «socios estratégicos» (*strategic partners*), sin que haya necesariamente coincidencia entre ellos. Así, por ejemplo, en el ámbito de la Unión Europea y sus agencias destaca la enorme proliferación de acciones puntuales de cooperación (especialmente en relación con las drogas y determinados países), la formalización mediante acuerdos de algunas de ellas –como sucede en distinto grado con

---

16. Véanse, por ejemplo, los diálogos y marcos de cooperación del Pacto de París, el grupo de Lyon en el marco del G-8, el grupo de Dublín, o los establecidos con América Latina en relación con temas de tráfico de drogas.

17. Uno de los muchos ejemplos es el programa AIRCOP, que depende de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO) pero cuya finalidad es la comunicación de aeropuertos para desarticular redes ilegales de drogas y otros productos ilícitos. Dicho programa recibió a mediados del año pasado una financiación adicional de tres millones de euros y actualmente participan en él 11 países de África más República Dominicana y Panamá.

Estados Unidos, Japón, Australia o Canadá— y en cambio la ausencia de compromisos formales y específicos con otros estados como son China, Rusia, India, Brasil, México y buena parte de los países vecinos<sup>18</sup> (Renard, 2014: 25). En definitiva, la Unión y sus agencias de ámbito exterior van llevando a cabo actuaciones, ya sean diálogos, estrategias o acuerdos (la mayoría de trabajo), con dispar resultado —y quizá ello es lo más destacable por ser objeto de mejora plausible—, así como con una escasa interconexión con el Servicio Europeo de Acción Exterior, que hasta fecha reciente no incluía la delincuencia organizada entre los temas prioritarios a abordar en sus diálogos con terceros.

## **La nueva Agenda Europea de Seguridad 2015-2020: ¿todo cambia para seguir igual?**

Como se ha ido viendo a lo largo de este artículo, son muchas las estrategias, órganos, medidas, mecanismos y herramientas que la UE ha ido adoptando desde Tampere hasta hoy para combatir un fenómeno delictivo que, según palabras de la propia Comisión en la comunicación de 2015, representa una de las amenazas más graves, hasta el punto de seguir manteniéndola por cuarta vez entre las tres prioridades esenciales para la seguridad europea<sup>19</sup>. Ello ha permitido actuaciones impensables hasta hace pocos años. Operaciones como la de septiembre de 2014 (operación Arquímedes), con 34 estados implicados y más de 1.000 arrestos en todo el territorio europeo en una semana, deberían dar lugar al optimismo. Sin embargo, la impresión es que cuanto más se hace, menos se consigue. Solo en blanqueo de capitales se estima que los fondos pueden llegar a suponer entre un

---

18. En todo caso, la ausencia de acuerdos o compromisos formales no implica necesariamente una total falta de diálogo. Sí que podemos encontrar diálogos o mecanismos de coordinación como los comités conjuntos de cooperación en materia de aduanas, especialmente en relación con determinados ámbitos sectoriales, fundamentalmente relacionados con las drogas o proyectos de capacitación. Estos diálogos, proyectos e iniciativas, como los que se han intentado con la zona del Mediterráneo o del mar Negro, pueden ser específicos o llevarse a cabo en el marco de otras políticas, como sucede con la estrategia para la seguridad y el desarrollo en el Sahel. Para más información sobre este aspecto, véase Renard (2014: 12-21).

19. Comisión Europea. Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al CESE y al Comité de las regiones en relación con la *Agenda Europea de Seguridad*, documento COM(2015) 185 final de 28 de abril de 2015, p.14.



2% y un 5% del PIB de la Unión (Parlamento Europeo-OIE, 2014). La eterna presencia de la delincuencia organizada en la agenda de seguridad, por tanto, no es ni casual ni desfasada.

Pero si después de tantos años de políticas, estrategias y planes las cifras no se reducen, ¿se puede hacer algo desde las instituciones europeas para invertir el sentido de esta espiral? La Comisión, en la citada comunicación donde presentaba a las instituciones la nueva Agenda Europea de Seguridad, señala algunas medidas que en su opinión harían más eficiente la lucha contra la delincuencia organizada, medidas que se intentan promover no sin dificultades y reticencias dado lo sensible de la temática y lo difícil que resulta fijar los límites para asegurar que estas sean a la vez eficaces y respetuosas de los derechos fundamentales. Entre ellas encontramos la implantación a nivel europeo del sistema PNR (*Passenger Name Record*), ya aplicado en las relaciones con Estados Unidos y Australia, pero que a nivel europeo está siendo objeto de un profundo escrutinio por parte del Parlamento Europeo, al igual que sucede en Canadá con el acuerdo bilateral sobre este mismo tema. Las razones: la protección de datos, los mecanismos de salvaguarda, el carácter más o menos indiscriminado de su uso, etc.; en definitiva, sus serias dudas de compatibilidad con derechos salvaguardados por la Carta de Derechos Fundamentales (Blasi, 2015). Lo mismo se podría decir de otro mecanismo al que también se refiere la Comisión: el EPRIS (*European Police Record Index System*), que fue objeto de un preestudio en 2009 pero que ya entonces despertó fuertes reticencias por parte de algunos estados por motivos similares (Jones, 2011: 24-28).

Junto a esas medidas mencionadas por la Comisión se puede añadir, por el carácter específico que tiene en relación con el crimen organizado, la creación de una red operativa informal y flexible bajo el nombre de @ON para actuar contra las nuevas formas de delincuencia organizada basada en redes<sup>20</sup>. Esta red tiene por finalidad reforzar la cooperación y comunicación entre las autoridades policiales, mejorar el enfoque administrativo y la recuperación de activos, y ayudar a evitar la infiltración en los procedimientos de contratación pública. Por último, señalar también que la Comisión ha enviado una comunicación sobre la posibilidad de implantar el TFTS (*European terrorist finance tracking system*), que es el equivalente a nivel europeo del acuerdo SWIFT con Estados Unidos, si bien en este caso parece que la Comisión está directamente a la espera del paquete legislativo en materia de protección de datos.

---

20. Consejo de la Unión Europea. *Resolución sobre la creación de una red operativa (@on) para hacer frente a los grupos de delincuencia grave y organizada de tipo mafioso, aprobada en la reunión del Consejo de Asuntos de Justicia e Interior los días 4 y 5 de diciembre de 2014* (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2015] <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14929-2014-INIT/es/pdf>

Ya a otro nivel, en relación con acciones que ya se están llevando a cabo, vistos los resultados que está dando la confiscación de capitales de las personas jurídicas, hay que insistir y seguir profundizando en esta tercera dimensión de sanciones, ya apuntada en la Convención de estupefacientes de 1988 y que la Unión viene desarrollando a nivel europeo mediante directivas, aprovechando el marco competencial del mercado interior. Con ello nos referimos a la confiscación de los beneficios y los desvíos de beneficios ilegales generados, la recuperación de activos y su reutilización para fines sociales. Si como es sabido la finalidad de la delincuencia organizada en el fondo es el beneficio, frente a la ineficacia de la cárcel se ha de insistir en estos modelos alternativos basados en la confiscación, incluso antes de que exista condena, para evitar la huida a paraísos fiscales, en línea con el modelo ya aplicado en Italia, como señalaba Iacolino (Parlamento Europeo, 2012: 7). Pero, además, se han de ir creando –como ya se está haciendo– mecanismos complementarios que ayuden a que estas medidas sean efectivas, como, por ejemplo, el exhorto europeo que facilite el embargo y el decomiso o la mejor accesibilidad a la información mediante, por ejemplo, el acceso a bases de datos nacionales de otros estados. Estas y otras muchas acciones han sido abordadas por un activo Parlamento Europeo que, en su resolución de 2013, enumera más de 130 propuestas, algunas más concretas que otras, que deberían ser escuchadas. Entre ellas, dado el contenido de este artículo, destacamos tres.

La primera es la imperiosa necesidad de sistematización de la normativa y actuaciones existentes, en línea con lo dispuesto por el Consejo Europeo en junio de 2014, que en el punto tercero de sus conclusiones ya señalaba de forma expresa que «la prioridad general es ahora la transposición sistemática, la aplicación efectiva y la consolidación de los instrumentos jurídicos y de las medidas de política vigentes» (Consejo Europeo, 2014). Dicha sistematización, por lo demás, debería referirse no solo a las medidas de carácter interior, sino también a la cooperación internacional que, como se ha visto, no es ni mucho menos homogénea. Las agencias del espacio podrían tener aquí un papel muy importante.

La segunda, y en línea con la anterior, es la cada vez mayor urgencia de alcanzar acuerdos de cooperación penal en la lucha contra la delincuencia organizada con los estados vecinos, que incluyan medidas concretas y operativas en la materia. La falta de confianza mutua y del sentimiento de responsabilidad compartida por ambos lados tiene, sin duda, algo que ver en la escasa producción normativa en esta materia, pues se trata de medidas en áreas muy sensibles.

La tercera es, cómo no, la adopción de una nueva directiva sobre delincuencia organizada que sustituya a la actual Decisión Marco 2008/841/JAI que, como se ha visto, a nivel práctico poco o nada ha ayudado a la lucha contra la delincuencia organizada (Calderoni, 2012: 1.389-1.390). El hecho de poder aprobar esta nueva norma por el procedimiento previsto en el Tratado de Lisboa, es decir, el procedi-

miento legislativo ordinario que implica codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo, en teoría le debería dar un nuevo margen de maniobra a la Comisión a la hora de elaborar la propuesta, pues sabe que puede contar con un aliado —el Parlamento—, que en su día ya había apoyado la propuesta inicial de la Comisión que optaba por el modelo continental y que los últimos años ha desarrollado una gran actividad en la materia (Parlamento Europeo, 2012: 3). Ahora bien, mucho nos tememos que, al menos de momento, esta revisión no va a tener lugar. Ni la Comisión ha dado señales de estar elaborando una propuesta para modificar esta Decisión Marco, ni hay signos de que las reticencias que en su día tuvieron los estados hacia la propuesta inicial más ambiciosa se hayan superado.

Y por si ello fuera poco, hay que sumar a lo dicho un último factor: la prioridad absoluta que en la actualidad se da a la lucha contra el terrorismo y, más concretamente, contra el terrorismo yihadista y sus formas de reclutamiento. A este carro sí se han subido todos, los estados y las instituciones, muchas veces mezclando terrorismo y delincuencia organizada. Véase sino, como simple ejemplo, la propuesta de resolución presentada en enero de este año por eurodiputados italianos (Salvini, Bizzotto, Borghezio, Buonanno y Fontana) en la que vinculan a las organizaciones delictivas con el terrorismo y, por consiguiente, piden medidas para ambas actividades indistintamente (Parlamento Europeo, 2015a); o la presentada un mes más tarde por la Alianza de los Liberales y Demócratas (ALDE) bajo el título «Medidas en materia de terrorismo», pero que en el *corpus* se refiere también a la delincuencia organizada (Parlamento Europeo, 2015b). Esta mezcla entraña indudablemente consecuencias en la lucha contra la delincuencia organizada. Por un lado, y en la medida que tengan elementos comunes, esta se puede beneficiar de las técnicas y mecanismos utilizados o autorizados en materia terrorista que, dicho sea de paso, con el pretexto de primar la seguridad cada vez más lindan con la violación de los derechos fundamentales. Pero, por el otro, implica abordar la problemática desde un enfoque equivocado que además lleva implícita una importante merma de recursos económicos y humanos para el ámbito específico de la delincuencia organizada, al igual que está sucediendo en otros estados<sup>21</sup>. Por ello —y aunque es, o debería ser, de sobras sabido—, no está de más recordar que, si bien el terrorismo y la delincuencia organizada tienen similitudes —aunque cada vez menos cuando se trata de terroristas unipersonales—, ni producen los mismos daños ni persiguen iguales fines (Anguita, 2010: 155).

---

21. Sin ir más lejos, en Canadá, modelo a seguir en la materia según señalan algunos criminólogos, en el presente año, según el comisionado Bob Paulson, más de 300 investigadores de la policía montada especializados en crimen organizado y financiero han sido transferidos a contrterrorismo. Noticia publicada en el *Postmedia News* de 4 de febrero de 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 25.05.2015] <http://o.canada.com/news/national/as-rcmp-focuses-on-terrorism-its-a-great-day-to-be-in-organized-crime>

## Una última reflexión

En la lucha contra el crimen organizado, tal y como ya se anticipaba al principio de este artículo, desgraciadamente, las miles de páginas escritas por especialistas o preparadas por instituciones para intentar que esta sea algo más eficaz no verán recompensado su esfuerzo mientras los estados miembros –que siguen teniendo la última palabra– no cambien su recelosa actitud y empiecen a creerse de verdad los principios de confianza mutua, responsabilidad compartida y cooperación efectiva para combatir estas redes o estructuras transnacionales. Pero eso presenta dos complicaciones que, por ahora, parecen insalvables.

La primera es el recelo derivado de la defensa de una soberanía hoy en día más imaginaria que real. Mayor cooperación en la línea señalada, evidentemente, implica *ceder* espacios hasta ahora reservados a los estados pero que en su forma actual no sirven para frenar, ni siquiera en parte, el mundo paralelo que con la gran diversificación de operaciones se está gestando. La propuesta de fiscalía europea para determinados delitos transfronterizos puede ser un buen barómetro de la predisposición de cada uno.

La segunda complicación tiene que ver con la precondition básica para que el principio de confianza mutua tenga éxito: que existan razones sólidas para confiar o que, al menos, no haya motivos para *desconfiar* del otro. La pérdida de control por parte de los estados en áreas tan sensibles, no solo para la seguridad sino también para la defensa de los estándares de protección de derechos fundamentales, no puede ni debe hacerse sin un mínimo de garantías de que el remedio no será «peor que la enfermedad». Y no hay indicios de que esa armonización de estándares se esté consiguiendo, ni en el interior de la Unión ni mucho menos en algunos terceros estados con los que sobre el papel sería interesante poder llevar a cabo una cooperación más intensa en esta materia<sup>22</sup>.

---

22. El caso Melloni es un perfecto ejemplo de por qué algunos estados se muestran reticentes a profundizar en una cooperación basada en el principio de «confianza mutua» cuando se trata de temas tan sensibles como las garantías de derechos fundamentales. La interpretación dada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a preguntas del Tribunal Constitucional español en relación con los estándares de garantías de derechos fundamentales llevó al Tribunal español a desestimar el amparo del señor Melloni a pesar de la merma de garantías que según algunas opiniones ello suponía. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de febrero de 2013 (C-399/11) y sus correspondientes consecuencias reflejadas en la Sentencia del Tribunal Constitucional español 26/2014 de 13 de febrero de 2014.

Sin una solución satisfactoria a estas dos complicaciones, las normas, acciones y demás herramientas que la Unión o sus agencias intenten diseñar serán un simple paliativo que ayuda pero no soluciona el cáncer llamado delincuencia organizada que se multiplica y diversifica en su interior.

## Referencias bibliográficas

- Albrecht, Hans-Jörg. «La delincuencia organizada transnacional y los instrumentos internacionales de control». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, n.º 8 (2001), p. 87-105 (en línea) [Fecha de consulta: 26.02.2015] <http://www.raco.cat/index.php/RCSP/article/view/240902/323455>
- Anguita, Concepción. «La delincuencia organizada: un asunto interior de la Unión Europea. Concepto, características e instrumentos para su neutralización». *Revista Española de Relaciones Internacionales*, n.º 2 (2010), p. 152-172.
- Blasi, Cristina. «The future EU PNR system: will passengers data be protected?». *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 23, n.º 3 (2015).
- Calderoni, Francesco. *Organized crime legislation in the European Union. Harmonization and approximation of criminal law, national legislations and the EU framework decision on the fight against organized crime*. Dordrecht: Springer, 2010.
- Calderoni, Francesco. «A definition that does not work: The impact of the EU Framework Decision on the fight against organized crime». *Common Market Law Review*, vol. 49, n.º 4 (agosto de 2012), p. 1.365-1.394.
- Carrapico, Helena. «The external dimension of the EU's fight against organized crime: the search for coherence between rhetoric and practices». *Journal of Contemporary European Research*, vol. 9, n.º 3 (2013), p. 461-475.
- Consejo Europeo. *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea*, aprobada el 26 de marzo de 2010 (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2015] [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3010313ESC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ESC.pdf)
- Consejo Europeo. *Conclusiones del Consejo Europeo del 26 y 27 de junio de 2014* (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2015] [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/143491.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/143491.pdf)
- Europol. *SOCTA 2013. EU Serious and organised crime threat assessment*. La Haya: European Police Office. 2013.
- Europol. *Exploring tomorrow's organized crime*. 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2015] <https://www.europol.europa.eu/content/exploring-tomorrow%E2%80%99s-organised-crime>

- Hauck, Pierre y Peterke, Sven. «Organized crime and gang violence in national and international law». *International Review of the Red Cross*, vol. 92, n.º 878 (junio de 2010), p. 407-436.
- Jones, Chris. *Implementing the «principle of availability»: the European Criminal records Information System, The European Police Records Index System, The Information Exchange Platform for Law Enforcement Authorities*. Londres: Statewatch Analysis, 2011 (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2015] <http://www.statewatch.org/analyses/no-145-ecris-epris-ixp.pdf>
- Levi, Michael (dir.). *Study on paving the way for future policy initiatives in the field of fight against organised crime: the effectiveness of specific criminal law measures targeting organised crime*. Final Report 2015. Estudio dirigido por la organización RAND Europe y el Dr. Levi, M., por encargo de la Comisión Europea, DG de Migración y Asuntos de Interior, Unión Europea. Luxemburgo: 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2015] [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/20150312\\_1\\_amoc\\_report\\_020315\\_0\\_220\\_part\\_1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/20150312_1_amoc_report_020315_0_220_part_1_en.pdf)
- McClean, David. *Transnational organized crime. A commentary on the UN Convention and its Protocols*. Londres: Oxford Univ. Press, 2007.
- Mitsilegas, Valsamis. *Decisión Marco del Consejo relativa a la lucha contra la delincuencia organizada: ¿cómo puede reforzarse la legislación de la UE en este ámbito?* Estudio encargado por el Parlamento Europeo, DG de Políticas Interiores, PE 453.195 (nota de síntesis). Bruselas: Parlamento Europeo, 2011a.
- Mitsilegas, Valsamis. *The Council Framework Decision on the fight against organized crime: what can be done to strengthen the legislation in the field?* Study for the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE), DG for Internal Policies, PE 453.195. Bruselas: Parlamento Europeo, 2011b.
- Parlamento Europeo. *Documento de trabajo sobre la delincuencia organizada*. Comisión Especial sobre la Delincuencia Organizada, la Corrupción y el Blanqueo de Dinero, PE496.559v01-00. Bruselas: Parlamento Europeo, 1 de octubre de 2012. Ponente: Salvatore Iacolino.
- Parlamento Europeo-OIE. «Blanqueo de capitales: el PE logra un acuerdo para crear registros centrales de propietarios de empresas». Oficina de Información en España, 17 de diciembre de 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2015] [http://www.europarl.es/es/sala\\_de\\_prensa/communicados\\_de\\_prensa/pr-2014/pr-2014-diciembre/blanqueo.html](http://www.europarl.es/es/sala_de_prensa/communicados_de_prensa/pr-2014/pr-2014-diciembre/blanqueo.html)
- Parlamento Europeo. *Propuesta de Resolución sobre las medidas europeas para luchar contra la delincuencia organizada, el terrorismo y otros delitos graves transnacionales*. Documento de sesión PE547.489V01-00, 16 de enero de 2015a.
- Parlamento Europeo. *Propuesta de Resolución sobre medidas en materia de terrorismo*. Documento de sesión PE547.526V01-00, 4 de febrero de 2015b.

- Pi, Montserrat y Zapater, Esther (coords.). *La dimensión exterior de las agencias del espacio de libertad, seguridad y justicia*. Madrid: Marcial Pons, 2014.
- Renard, Thomas. «Partners in crime? The EU, its strategic partners and international organized crime». *Working paper*, n.º 5 (2014). Madrid: FRIDE ESPO.
- Sheptycki, James; Ben Jaffel, Hager y Bigo, Didier. *La Delincuencia internacional organizada en la Unión Europea*. Estudio encargado por el Parlamento Europeo, DG de Políticas Interiores, PE 462.420 (nota de síntesis). Bruselas: Parlamento Europeo, 2011.
- Smith, Jennifer. «An international hit job: prosecuting organized crime acts as crimes against humanity». *The Georgetown Law Journal*, vol. 97 (2009), p. 1.111-1.154.
- Transcrime. *From illegal markets to legitimate businesses: The portfolio of organized crime in Europe*. Milán: Joint research Centre of transnational Crime, 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2015] <http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2015/04/ocp.pdf>